

*Одинаев Федор Неъмунжонович.*

*Студент магистратуры*

*3 курс, факультет «Теория государства и права»*

*Ростовский институт (филиал) федерального государственного  
бюджетного образовательного учреждения высшего образования  
«Всероссийский государственный университет юстиции России»*

*Россия, г. Ростов-на-Дону*

## **ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ СО ВРЕМЕН ПЕТРА I ДО ОКТЯБРЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ**

***Аннотация:** Статья посвящена истокам прокуратуры в России и ее развитие до Октябрьской Революции 1917 г. В данной статье затронуты темы предпосылок к появлению прокуратуры в России, прообраз которой был взят за основу Петром I из Франции. В статье также описано развитие прокуратуры до Октябрьской революции 1917 года – базис современной прокуратуры, который на данном этапе развития страны претерпел серьезные изменения, несмотря на тот факт, что основное предназначение прокуратуры в качестве государственного органа не поменялось.*

***Ключевые слова:** становление прокуратуры, общий надзор, генерал-прокурор, Судебные Реформы.*

***Annotation:** The article is devoted to the origins of the Prosecutor's office in Russia and its development before the October Revolution of 1917. This article touches upon the topics of prerequisites for the emergence of the prosecutor's office in Russia, the prototype of which was taken as a basis by Peter I of France. However, the similarity with the prosecutor's office of this state was small, due to various political needs and the development of Russia. The article also describes the*

*development of the prosecutor's office before the October Revolution of 1917 – the basis of the modern prosecutor's office, which at this stage of the country's development has undergone serious changes, despite the fact that the main purpose of the prosecutor's office as a state body has not changed..*

***Key words:** formation of the Prosecutor's Office, general supervision, Prosecutor General, Judicial Reforms.*

## **ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ СО ВРЕМЕН ПЕТРА I ДО ОКТЯБРЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ**

В первом законе об организации и деятельности прокуратуры, принятом в 1586 году во Франции была обозначена следующая область влияния: уголовные и гражданские дела в суде, административно-политическая сфера и непосредственный контроль за самим процессом следствия. Уже в XVI веке генеральный прокурор мог вносить на рассмотрение и регистрацию указы короля в парламент. Более того, в сферу деятельности прокурора входила и защита самых низших социально-незащищенных слоев населения. В XVII же веке во Франции прокуратура была состоялась в качестве достаточно властного, централизованного института, который имел обширную функциональную нагрузку и приличную разветвленность для большей эффективности управления<sup>1</sup>.

Тем не менее, основной направленностью у прокуратуры было уголовное преследование, поскольку его функционал заключался и в возбуждении уголовного дела, и в контроле на различных стадиях уголовного судопроизводства, а также надзоре за исполнением самого судебного

---

<sup>1</sup> Миряшева Е.В. Институт прокуратуры Французской Республики в системе гарантий конституционных прав и свобод: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 12.

приговора. На различных стадиях уголовного судопроизводства прокурор готовил заключения:

- на первой стадии он подготавливал заключение в момент окончания предварительного розыска;
- далее, он подготавливал заключение после допроса обвиняемого и непосредственно перед последней стадией предварительного расследования;
- окончательное заключение прокурор подготавливал уже без указания мотивов, и после доклада в суде производилось непосредственное заслушивание последнего<sup>2</sup>.

Стоит упомянуть и короля Швеции Карла XII, который в 1713 году реструктуризировал Канцелярию-коллегию, в результате чего было сформировано 6 разветвлений последней – появились экспедиции. Так появилась Контрольная экспедиция, которая стояла во главе остальных 5 (особый королевский указ от 26 октября 1713 года). Высший омбудсмен мог возбудить уголовное преследование в отношении госслужащих, руководил фискалами и контролировал за следованием законодательства в государственных структурах. Другие 5 экспедиций занимались внешней и административной политикой.

Вице-президент Коммерц-коллегии, статский советник Генрих Фик в XVIII веке о шведском омбудсмене рассказал Петру I, незадолго до создания коллежской реформы (в которой Фик принимал наиактивнейшее участие), в результате которой достаточно сложная и запутанная система 44 приказов преобразовалась в 12 коллегий с обозначенной достаточно строгой функциональной компетенцией. Другое дело, что в мае 1719 года в результате отмены Канцелярии-коллегии в Швеции, должность высшего омбудсмана была изменена на канцлера юстиции. Поэтому в основу прокурорской направленности вошла не Швеция, а Французская прокуратура<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Прокуратура Петра I (1722-1725 гг.) : Ист.-правовой очерк / Д.О. Седов; Новосиб. гос. акад. экономики и упр. Каф. гос.-правовых наук. - Новосибирск : Сибвузиздат, 2002 (Тип. Сибвузиздат). – с. 329

<sup>3</sup> Боботов С.В. Правосудие во Франции. М., 1994, С. 85-93.

О прокуратуре во Франции Петр I узнал следующим образом: в 1705-1706 годах была осуществлена дипломатическая миссия во Францию, по ее итогам окольничий Андрей Артамонович Матвеев подготовил документ, который содержал в себе подробное описание государственного аппарата Франции. В нем также было упомянуто и о прокуратуре. Про Парижский парламент было сказано, что в него входят 4 адвоката и один генеральный прокурор (королевские люди), а в составе прокурорского аппарата входят порядка 400 человек.

Именно данный документ («Архив или статейный список...») очень заинтересовал Петра I, а уже 19 июля 1717 года последний посетил заседание Большой палаты Парижского парламента, где он послушал заключение по рассматриваемому делу замещающего генерала-прокурора генерал-адвоката Г.Ламауньона, что произвело на Петра Великого неизгладимое впечатление<sup>4</sup>.

Стоит отметить и «последнюю каплю» - «Копия с письма к брату моему о генерал-ревизоре, что ныне во Франции называется генерал-прокурор, с отметками и с примерами нынешнего состояния в Великой России» проект 1721 года Конон Никитича Зотова, который располагал сведениями об устройстве зарубежных Европейских странах. Именно этот проект послужил базисом для создания самого первого в Российской Империи нормативного акта по специфике прокурорского надзора «Должность генерал-прокурора» (12 января 1722 года).

Другое дело, что функциональная нагрузка новой должности компилировалась не вокруг уголовного преследования, как во Франции – ее основной направленностью был именно общий надзор. Другими словами, что сделал Петр I – взял в качестве базиса название должностей с ее похожей структурой и, соответственно, сам централизованный принцип управления. Причины на это были вполне обоснованные – в начале XVIII века в России

---

<sup>4</sup> Воронин О.В. «О типе и месте российской прокуратуры в современной системе органов государственной власти,» 2010. – Т. 3, № 6. – С. 90.

была острая необходимость в некоем органе государственной власти, которая осуществляла бы контроль за всеми ступенями государственного управления. Более того, еще одной причиной можно выделить и тот факт, что функциональная нагрузка у прокуратуры Франции была достаточно сильно разветвленная, и требовала более глубокой юридической грамотности и опыта в этой сфере, поэтому и уголовное преследование ни Зотов, ни Петр Великий не смогли бы в полной мере так тонко реализовать с учетом Российских реалий. Немного резюмируя вышесказанное можно понять, что в качестве шаблона Петр I взял механизм французской прокуратуры, однако решил централизовать данный орган, координируя всю власть в данной сфере у генерал-прокурора<sup>5</sup>.

Итак, различными указами был создан надзорный механизм за контролем исполнения законов и воли самого государя. При Сенате состояли обер-прокурор и генерал-прокурор – вершина механизма. Более того, продолжали разрастаться и полномочия генерал-прокурора, которому впоследствии стал подотчетен и сам Сенат. Основным отличием прокуратуры в России от других видов государственной деятельности была надзорная функция.

По словам Н.В. Муравьева, прокуратура с момента ее создания вплоть до судебных реформ Александра II являлась органом административного надзора, с другой стороны – остальная деятельность была лишь дополнением к основному функционалу и была слабо реализована со стороны данного механизма (судебная и обвинительная направленность в частности).

Таким образом можно судить о том, что основными функциями прокуратуры в России являлась реализация надзорности. С научной точки зрения мнения разделены о причинах возникновения прокуратуры в России, основные из которых стоит рассмотреть подробнее.

---

<sup>5</sup> Российская и зарубежная прокуратура: модели и стандарты: хрестоматия сборник документов о прокуратуре / сост. Н.В. Кулик, Е.Л. Никитин. СПб., 2013. С. 112.

Если брать точку зрения Н.В. Муравьева, то он считал, что взятая в Германии за основу служба фискалата имела множество огрехов, а потому возникновение нового института прокуратуры было необходимым<sup>6</sup>.

С другой стороны, по мнению С.М. Казанцева, все было гораздо проще – не смотря на французское название данный орган имеет мало общего с французским механизмом, поскольку создан был хоть и на вдохновении последнего, но с учетом самобытности России, поэтому в основу были также включены прообразы и немецких фискалатов, шведских омбудсменов, французской прокуратуры и исключительно русские наработки и идеи, поскольку целью создания была охрана и защита прав граждан, надзорность за исполнением законов<sup>7</sup>. Вот последнее в основном и было взято из прокуратуры Франции, хотя и со своими особенностями.

Нельзя не принять и во внимание точку зрения А.Д. Градовского, по мнению которого органы прокуратуры возникли для борьбы с Единоначалием и коллегиальностью в государственном механизме, сформированным Петром I: «Должность Генерал-прокурора воплотила и резюмировала личное начало, подобно тому как Сенат начало коллегиальное»<sup>8</sup>.

По словам О.Е. Кутафина, органы прокуратуры в России были сформированы для того, чтобы императорская власть имела своего так называемого представителя, который бы от ее лица осуществлял надзор за Сенатом и различными учреждениями<sup>9</sup>.

Однако, если отойти от точек зрения ученых и вернуться к историческому аспекту, после кончины Петра I органы прокуратуры находятся в некоем упадке, обусловленным тем, например, что должность генерал-прокурора была отменена уже при Екатерине I, полномочия последнего были возложены на обер-прокуроре, который занимался

---

<sup>6</sup> Муравьев Н.В. «Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности», Правит. Сената, 1889. - С. 218.

<sup>7</sup> Казанцев С.М. «История царской прокуратуры», Изд-во Санкт-Петербург, 1993. – С. 198.

<sup>8</sup> Градовский А.Д. «Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры» —Тип. Имп. Моск. Университета, 1866, С.306.

<sup>9</sup> Кутафин О.Е. «Предмет конституционного права», «Юристъ», 2001. – С. 437.

исключительно делопроизводством, а уполномоченность надзора за Сенатом у какого-либо должностного лица в России отсутствовала, т.е. фискалат и прокуратура фактически не работали в период с 1727 по 1729 года.

Но вот с приходом Романовой Анны Иоанновны 1730 года ситуация начала меняться в обратную сторону – была учреждена должность Генерал-прокурора<sup>10</sup>. Более того, с 1733 года была возможность приносить протесты на какое-либо беззаконие со стороны местных властей с помощью новой должности «Губернского прокурора». Такое поведение Анны Иоанновны было обусловлено достаточно просто – она стремилась ограничить и сдержать власть Верховного тайного совета, более того – она была приспешницей в большинстве начинаниях Петра I.

Однако следующий скачок в развитии прокурорского института начался спустя фактически десять лет при царствовании Елизаветы Петровны, которая продолжила реформаторскую деятельность Петра I (своего отца), восстановив функционал и структуру прокуратуры своим Указом от 12 декабря 1741 года<sup>11</sup>.

Далее стоит выделить политику Екатерины II, при которой возросла роль и самого прокурора, и губернская. В 1775 году принято Учреждение о губерниях – в нем показан полный спектр полномочий губернских прокуроров, расширены судебные штаты<sup>12</sup>.

Своей политикой Екатерина II добилась того, что генерал-прокурор уже под конец XVIII века стал практически высшим органом управления, поскольку функционал его был заключен в выявлении взяточничества и казнокрадства, надзором за законностью местных органов власти, а также высшие цели – сохранение «целостности власти, установлений и интересов Его императорского величества»<sup>13</sup>. Принять во внимание следует и тот факт,

---

<sup>10</sup> Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. «Прокурорский надзор: Учебное пособие», ООО «Издательство «Элит», 2007, С. 496.

<sup>11</sup> Там же, С. 501.

<sup>12</sup> Казанцев С.М. «История царской прокуратуры», Изд-во Санкт-Петербург, 1993. – С. 211.

<sup>13</sup> Там же, С. 214.

что органы прокуратуры начали отстаивать не только интересы «Российской короны», но и отстаивать интересы ее подданных.

Считается, что самый большой скачок в истории развития прокуратуры был осуществлен в период правления Екатерины II со времен формирования последнего Петром I<sup>14</sup>.

Далее, Павлом I генерал-прокуроры получили расширение полномочий таких, как судебные дела, финансовые, контроль деятельности центральных и местных властей в различных областях, дела о рекрутских наборах и пр.

Тем не менее, до Судебной реформы 1864 года прокурорская деятельность находится в некоем упадке даже после положительного эффекта интеграции власти прокуратуры в административную деятельность. Но благодаря данной реформе был установлен принцип разделения ветвей власти, где была отдельно выделена судебная, а также с ее помощью было установлено равенство всех перед законом. Не менее значимым стало и установление новых принципов в судебных процессах – устность, состязательность и гласность. С введением данной реформы появилась и потребность в реорганизации и прокуратуры, и судов в России.

Незадолго до появления указанной судебной реформы в 1862 году были приняты Основные положения о прокуратуре, где было строго обозначены функции прокуратуры в качестве надзорного органа, задачи и само содержание – все было направлено за неукоснительным соблюдением законов в России. На протяжении всего периода существования в истории Российской империи данные положения считались базисными: это и единство, и централизация органов прокуратуры, подчиненность генерал-прокурору нижестоящих (он на тот момент и являлся министром юстиции), независимость прокуроров от влияния органов местной власти и т.д.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. «Прокурорский надзор: Учебное пособие», ООО «Издательство «Элит», 2007, С. 508.

<sup>15</sup> Бессарабов В.Г. «Пореформенная российская прокуратура (1864-1917)», Журнал РП., 2002., №10, С. 139.

Естественно, что при проведении Судебной реформы 1864 года нововведения и реорганизация достигнут и прокуратуру, в частности в «Учреждениях судебных установлений» был создан раздел №3 «О лицах прокурорского надзора», в соответствии с которым надзорной властью были уполномочены обер-прокуроры, прокуроры и их товарищи под контролем генерал-прокурора. В судебных палатах и окружных судах были сформированы также должности особых прокуроров и товарищей прокуроров. Так был обновлен и статус прокуратуры, в получении которого последняя стала одной из сторон судопроизводства<sup>16</sup>. С другой стороны, власть института прокуратуры была ограничена тем, что не имела надзорных полномочий в отношении любых министерств и созданными ими же органов представительств органов власти на местах.

Самой главной функцией согласно Судебной реформе 1864 года у прокуратуры была поддержка обвинения в судах. В последствии законодательство претерпевало изменения для адаптации и эффективности законодательной базы касательно прокурорской деятельности. Например, по неустановленным лицам в преступлениях прокуроры рассматривают определения судов первой инстанции, обвинения также поддерживались и по особо важным уголовным делам. Главным недосмотром в реформе 1864 года по части органов прокуратуры стоит выделить концентрацию ее деятельности в суде, тогда как непосредственно от общего надзора прокуратуру освободили. И естественно, что прокуратура начала занимать главенствующую позицию в уголовном судопроизводстве, тогда как в гражданском ее роль стала значительно слабее, если не назвать ничтожнее. Да, в уголовном преследовании законность в результате надзорности прокурора выросла. Логично, что на уровне признания прав граждан Основными законами Российской империи соблюдение возросло в разы, поскольку гарантом в этом выступал прокурорский орган. Но вот в гражданском судопроизводстве дела

---

<sup>16</sup> Бессарабов В.Г. «Пореформенная российская прокуратура (1864-1917)», Журнал РП., 2002., №10, С. 141.

обстояли достаточно плохо с позиции того, что прокурор в таких процессах фактически исполнял роль «юрисконсульта» судебной коллегии, где весомость его была под большим вопросом<sup>17</sup>. Да, с учетом того, что в России достаточно активно развивалась состязательность в гражданском судопроизводстве, то авторитет прокурора в этой сфере постепенно угасал. Однако такого рода отражение в законодательной базе демонстрирует яркий пример того, что упразднение функционирование органов прокуратуры в качестве надзорного представителя за соблюдением законности по отдельным категориям дел как минимум неразумно.

«Ввод в эксплуатацию» Судебной реформы 1864 года произошел в полной мере спустя около 30 лет, поскольку проводилась она не за один день, а путем принятия отдельных нормативно-правовых актов, которые могли находиться друг с другом в некоторой конфронтации, поскольку это достаточно трудоемкий процесс. Именно по этой причине к концу XIX века надзорность была преобразована на судебную прокуратуру и губернскую, которые претерпели достаточно много реструктуризаций и изменений. Так в конце XIX и начале XX веков до октября 1917 года прокуратура как институт власти фактически не претерпевала изменений, разве что реформирование ее деятельности в основном было направлено на наделение прокуратуры функциями государственного управомоченного юрисконсульта совместно с углубленной надзорной деятельностью за органами адвокатуры и судов, а также изживании губернской прокуратуры.

Авторитетность прокуратуры понемногу возрастала даже в условиях абсолютной монархии, поскольку играла роль исполнительных органов государственной власти, которая служила правительству, оказавшись более автономной от местных органов власти в противопоставление губернской<sup>18</sup>. То есть роль прокуратуры была не сколько в представлении интересов

---

<sup>17</sup> Под общ. ред. О.И. Чистякова «Российское законодательство X-XX веков», Юридическая литература, 1991, С.6.

<sup>18</sup> Журнал российского права, 2002, №10, С. 147

государства, сколько в надзорной деятельности за соблюдением законов – функционал стал более узконаправленным в сравнении с более ранним периодом формирования органов прокуратуры.

Прокуратура весь свой период существования служила Российской Империи, а после февраля 1917 года Временному правительству, после этого последнее было ликвидировано в ходе октябрьского переворота (или же до 7 ноября 1917 года по новому стилю)<sup>19</sup>.

Исходя из вышеназванных фактов исторической аналитики развития прокуратуры в России, можно подытожить следующее:

- изначальной основной направленностью органов прокуратуры было обеспечение законности, то есть контроль должностных лиц и государственных органов, а также соблюдение законов;

- органы прокуратуры получили свое распространение практически во всех цивилизованных странах, воплощая в себе правоохранительные и обвинительные институты;

- несмотря на первоначальное предназначение прокуратуры, в различных странах направленность видоизменялась, исходя из приоритетов конкретных стран и опираясь на их политические ситуации, общественные настроения, государственные потребности и юридические подготовленности;

- на создание российского прототипа прокуратуры влияние оказывало несколько стран, однако основной механизм был позаимствован у Франции в качестве базиса, поскольку именно в этой стране прокуратура охватывала наиболее широкий функциональный спектр;

- сам факт формирования прокуратуры в России был вполне логичен в XVIII веке, поскольку внутривнутриполитическая ситуация в стране буквально требовала этого появления, поскольку в условиях достаточно глубокого кризиса, взяточничества, бюрократизма и казнокрадства Петру I, который только взшел на престол, необходим был механизм контроля работы

---

<sup>19</sup> Бессарабов В.Г. «Прокурорский надзор: учебник», Проспект, 2006, С.27.

государственного аппарата для того, чтобы был сформирован базис для реформирования страны. Опираясь на удачный опыт европейских стран, Петр I совершил достаточно успешную попытку по созданию надзорного органа, который бы мог осуществлять контроль в различных сферах государства и общества (на сколько это было вообще возможно в указанный период времени, исходя из политической ситуации и общественного настроения);

- если критически посмотреть на формирование и прогресс прокуратуры в целом за период правления от Петра I и до самого окончания Временного правительства, то развитие органов прокуратуры происходило исключительно во времена реформаторов у престола, поскольку именно они давали значительные толчки для процветания законотворчества в стране, но, поскольку не все правители в этот период являлись таковыми, то и функционирование органов прокуратуры в качестве гаранта законности было достаточно непостоянным.

### **Библиографический список:**

1. Миряшева Е. В. Институт прокуратуры Французской Республики в системе гарантий конституционных прав и свобод: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 12.
2. Прокуратура Петра I (1722-1725 гг.): Ист.-правовой очерк / Д.О. Седов; Новосиб. гос. акад. экономики и упр. Каф. гос.-правовых наук. - Новосибирск: Сибвузиздат, 2002 (Тип. Сибвузиздат). – с. 329
3. Боботов С.В. Правосудие во Франции. М., 1994, С. 85-93.
4. Воронин О.В. «О типе и месте российской прокуратуры в современной системе органов государственной власти,» 2010. – Т. 3, № 6. – С. 90.

5. Российская и зарубежная прокуратура: модели и стандарты: хрестоматия сборник документов о прокуратуре / сост. Н.В. Кулик, Е.Л. Никитин. СПб., 2013. С. 112.
6. Муравьев Н.В. «Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности», Правит. Сената, 1889. - С. 218.
7. Казанцев С.М. «История царской прокуратуры», Изд-во Санкт-Петербург, 1993. – С. 198, 211.
8. Градовский А.Д. «Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры» —Тип. Имп. Моск. Университета, 1866, С.306.
9. Кутафин О.Е. «Предмет конституционного права», «Юристь», 2001. – С. 437.
10. Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. «Прокурорский надзор: Учебное пособие», ООО «Издательство «Элит», 2007, С. 496, 508.
11. Бессарабов В.Г. «Пореформенная российская прокуратура (1864-1917)», Журнал РП., 2002., №10, С. 139, 141.
12. Под общ. ред. О.И. Чистякова «Российское законодательство X-XX веков», Юридическая литература, 1991, С.6.
13. Журнал российского права, 2002, №10, С. 147
14. Бессарабов В.Г. «Прокурорский надзор: учебник», Проспект, 2006, С.27.